TL1488-9

NATIONS
UNIES

E

Conseil Economique
et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1987/16
16 juillet 1987

Original : FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et
de la protection des minorités
Trente-neuvième session
Point 9 a) de l'ordre du jour provisoire

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET LES DROITS DE L'HOMME DES DETENUS

QUESTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CAS DES PERSONNES SOUMISES A UNE FORME QUELCONQUE DE DETENTION OU D'EMPRISONNEMENT

Document explicatif sur la pratique de l'internement administratif sans chef d'inculpation ou jugement

présenté par M. Louis Joinet

TABLE DES MATIERES

		Page
	INTRODUCTION	4
Chapitre		
I.	DOMAINE DE L'ETUDE	5
II.	TYPOLOGIE DES FINALITES DE L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF ...	6
	A. Prévention (et/ou répression) de troubles graves à l'ordre public et à la sécurité de l'Etat	6
	B. Mesures liées au statut des étrangers	7
	C. Mesures à caractère disciplinaire	7
	D. Mesures à caractère médico-social.....	8

GE.87-12102/5297m

TABLE DES MATIERES (suite)

		Page
E.	Mesures liées à la lutte contre l'inadaptation sociale	8
F.	Protection des populations civiles en temps de guerre	8
III.	ANALYSE COMPARATIVE DES CARACTERISTIQUES JURIDIQUES DES INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS	8
A.	Fondement juridique	8
B.	Autorités habilitées à ordonner la mesure d'internement	9
C.	Durée de la mesure d'internement	9
D.	Statut des locaux d'internement	10
E.	Droit de communiquer	10
F.	Existence de voies de recours	10
G.	Autorités habilitées à recevoir les recours	10
H.	Droit à la réparation en cas d'internement illégal ou arbitraire	11
I.	Modes de détournement des procédures	11
IV.	INVENTAIRE DES SOURCES D'INFORMATIONS DISPONIBLES	11
A.	Les dispositions pertinentes des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme	12
B.	Rapports et documents publiés par l'Organisation des Nations Unies	12
C.	Renseignements émanant des institutions spécialisées	12
D.	Renseignements émanant d'organisations inter-gouvernementales n'appartenant pas au système des Nations Unies	13
E.	Des renseignements complémentaires pourraient être demandés aux organisations non gouvernementales	13
F.	Sur l'opportunité d'adresser un questionnaire aux gouvernements	13

TABLE DES MATIERES (suite)

Page

V. CONCLUSIONS - RECOMMANDATIONS 13

A. Analyser les renseignements disponibles sur l'internement administratif 13

B. Faire des recommandations à la Commission sur le recours à la pratique de l'internement administratif 14

ANNEXES

I Tableau récapitulatif des normes internationales et régionales concernées par l'internement administratif sans chef d'inculpation ni jugement

II Référence aux articles concernés du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

III Inventaire des autres instruments internationaux et régionaux

IV Liste des 82 pays dont la législation a été consultée

INTRODUCTION

Dans sa résolution 1985/16 du 11 mars 1985, la Commission des droits de l'homme, rappelant sa résolution 1982/24 du 10 mars 1982 dans laquelle elle a prié la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de lui présenter des recommandations générales sur les moyens les plus efficaces d'éliminer les disparitions forcées ou involontaires de personnes a demandé à la Sous-Commission d'analyser les renseignements disponibles sur la pratique de la détention administrative sans chef d'inculpation ou jugement et de faire des recommandations sur le recours à cette pratique.

A la trente-huitième session de la Sous-Commission, le Groupe de travail de session sur la détention disposait des renseignements concernant l'internement administratif, exécutif et préventif figurant au chapitre IV du document E/CN.4/Sub.2/1985/13 intitulé "Résumé analytique établi par le Secrétariat des renseignements reçus des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social" selon lesquels, dans divers pays, la détention pouvait être imposée à titre de mesure administrative, sans inculpation ou jugement par un organisme judiciaire indépendant, et sans aucune protection des droits de la défense.

Les participants aux débats du Groupe de travail sur la détention ont généralement estimé (E/CN.4/Sub.2/1985/17, par. 19 et 20) qu'une analyse préliminaire des problèmes liés à l'internement administratif était nécessaire. Les participants ont commencé à étudier différentes possibilités de définitions de l'internement administratif et les diverses formes pratiquées; ils se sont aussi penchés sur les sources d'information qui pourraient être utilisées. On a estimé qu'il serait utile d'établir un document explicatif suggérant une méthode de travail possible pour mener à bien l'étude, un membre de la Sous-Commission pouvant être chargé de cette tâche.

Dans un premier temps, la rédaction d'un document de travail (E/CN.4/Sub.2/1985/WG.1/WP.5) intitulé "Question de l'internement administratif sans chef d'inculpation ou jugement, contribution pour une approche méthodologique", a été confiée à M. Louis Joinet.

Dans sa décision 1985/110 du 29 août 1985, la Sous-Commission a en conséquence prié M. L. Joinet d'établir, en vue de sa prochaine session, un document explicatif exposant la manière dont elle pourrait s'acquitter de ses responsabilités, au titre de la résolution 1985/16 de la Commission des droits de l'homme, en ce qui concerne l'internement administratif sans chef d'inculpation ou jugement.

En ce qui concerne les sources, il convient de distinguer les sources utilisées - à titre essentiellement méthodologique - pour la mise au point du présent document qui seront seulement évoquées ici, de celles, exhaustives, nécessaires à la rédaction ultérieure du rapport définitif et dont il sera amplement traité au chapitre IV.

Pour les besoins de la présente étude, on s'en est tenu à l'examen - limité à la période 1981-1985 - de la documentation pertinente, disponible au Centre pour les droits de l'homme, à savoir outre les rapports du Groupe de travail de session de la Sous-Commission sur la détention :

- Les renseignements communiqués par les gouvernements, les institutions spécialisées et les organisations intergouvernementales, relatifs notamment aux droits de l'homme des détenus (résolution 7 (XXVII) du 20 août 1974 de la Sous-Commission).

- Les résumés analytiques rédigés par le Secrétaire général sur la base des renseignements reçus d'organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social.

- Les rapports, soumis chaque année à la Commission des droits de l'homme sur les thèmes des "disparitions", des "exécutions sommaires et arbitraires" et de la "torture".

- Les développements consacrés à la détention dans les rapports et comptes rendus analytiques du Comité des droits de l'homme.

I. DOMAINE DE L'ETUDE

Divers facteurs devront être pris en considération pour déterminer le champ d'application de l'étude :

- Inventaire des termes généralement en usage dans les instruments internationaux et les législations nationales : outre "internement", on citera à titre d'illustration : "rétention administrative", "détention administrative", "mise aux arrêts", "mise à la disposition du pouvoir exécutif national", etc.

- Analyse comparée des situations voisines afin de déterminer la frontière entre la détention prise dans son acception ordinaire et la détention administrative stricto sensu. Ainsi ne peut-on déduire du terme "détention régulière" qui figure dans certains instruments internationaux (exemple : art. 9 de la Convention européenne des droits de l'homme) qu'à contrario toute détention irrégulière serait une détention administrative. Le soutenir reviendrait, à la limite, à assimiler automatiquement détention administrative et détention arbitraire.

Or l'inventaire provisoire auquel il a été procédé (voir en annexe IV la liste des 82 pays dont la législation a été consultée) montre que tous les pays, y compris ceux qui s'estiment les plus démocratiques, reconnaissent dans leur législation nationale des situations de détention dont la décision relève de la seule autorité administrative. Dès lors qu'elles sont prévues par la loi, ces mesures ne sont pas à priori contraires aux normes internationales; mais, lors de leur mise en oeuvre, tout comme pour des décisions de détention relevant de la compétence du pouvoir judiciaire, elles peuvent être entachées de nullité ou source d'arbitraire. C'est donc moins le principe de l'internement administratif qui est en cause que son régime et les garanties prévues par la loi.

En conclusion, il est suggéré :

- d'exclure de l'étude, à titre principal, les situations de détention dans lesquelles, par exemple, l'absence de chef d'inculpation ou la durée excessive de la détention sans intervention d'un jugement

résulte non du caractère administratif de la procédure mais d'irrégularités commises dans le déroulement d'une procédure judiciaire;

- de retenir les cas de détention ou internement dont la loi interne confie la compétence à l'autorité administrative, même s'il existe un recours contre cette décision devant un tribunal;

- subsidiairement, de retenir - pour les critiquer - les cas de détention ou internement arbitraires, c'est-à-dire pratiqués en l'absence de toute autorisation législative.

L'exigence d'une disposition législative interne autorisant l'internement administratif est une condition nécessaire mais non suffisante : la loi doit en outre être conforme "aux principes généraux énoncés ou impliqués" par les instruments internationaux conventionnels pertinents 1/.

II. TYPOLOGIE DES FINALITES DE L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF

Compte tenu des propositions qui viennent d'être faites au sujet du champ d'application de l'étude, il paraît possible de regrouper autour de six thèmes les objectifs généralement poursuivis.

A. Prévention (et/ou répression) de troubles graves à l'ordre public et à la sécurité de l'Etat

La plupart de ces textes sont rédigés en des termes qui supposent un danger public exceptionnel ou des troubles graves. Il conviendra donc de s'assurer que dans la pratique cette condition n'est pas contournée. Il s'agit soit de textes d'application permanente (exemple : lois de sécurité nationale), soit de textes qui ne sont applicables qu'à l'occasion de la promulgation de l'état d'exception.

Cette catégorie d'internement est quantitativement la plus importante.

Citons, à titre d'exemple, les catégories de personnes les plus fréquemment visées par ces lois : "arrestation préventive d'individus susceptibles de troubler l'ordre public", "individus dangereux pour le système social", "appartenance à une famille dont l'un des membres s'est enfui ou est passé à la clandestinité", "activités antisociales", "personnes relevant de mesures de rééducation", "personnes suspectées d'être liées à des activités terroristes", "personnes menaçant les approvisionnements essentiels de la population", "appartenance à un groupe politique interdit ou subversif", "délinquant ayant purgé sa peine mais susceptible de récidiver".

Mis à part ce dernier cas, qui concerne la délinquance de droit commun, ce sont essentiellement des faits à caractère politique qui sont visés, sous réserve des distinctions suivantes :

1/ Cour européenne des droits de l'homme : arrêt WINTERWERP, arrêt du 23 octobre 1979, par. 44 à 46.

- une différence de qualification est parfois faite entre subversion avec et subversion sans violence;

- le mobile politique des faits est explicitement qualifié (appartenance à un groupe politique ou une idéologie) ou seulement implicite, d'où des risques d'interprétation extensive;

- la prévention (loi sur les suspects) peut être la finalité principale, mais le plus souvent ces textes ont tout à la fois une portée préventive et répressive.

B. Mesures liées au statut des étrangers

Trois catégories ont été recensées.

La détention administrative des demandeurs d'asile et réfugiés politiques retient de plus en plus l'attention de l'opinion internationale. Les principaux motifs invoqués par les autorités d'accueil sont les suivants :

- entrée clandestine ou séjour irrégulier;

- exécution de mesures de refoulement ou d'expulsion;

- accomplissement de formalités administratives lors de l'accueil;

- regroupements lors d'afflux massifs de réfugiés - spécialement ruraux - dans des zones d'installations assorties de diverses restrictions à la liberté de mouvement.

- Contrôle de l'immigration et exécution de mesures d'expulsion : La personne sur le point d'être expulsée est généralement retenue dans des locaux clos, notamment dans l'attente d'un pays d'accueil, voire d'un moyen de transport. Ces locaux peuvent être situés aux frontières (surtout ports et aéroports) en cas de refoulement lors de la présentation à la frontière.

- Surveillance des activités politiques des étrangers : La mesure consiste à les assigner à résidence, soit, par exemple, à domicile ou dans un hôtel, un établissement public, etc., sous surveillance plus ou moins rapprochée des services de police. Ceci à titre préventif, par exemple à l'occasion de la visite d'un chef d'Etat étranger ou de la réunion d'une conférence internationale.

- Extradition : Certaines législations prévoient de mettre à la disposition du pouvoir exécutif la personne extradable, ceci dans l'attente de la décision qui sera finalement prise.

C. Mesures à caractère disciplinaire

Il s'agit essentiellement des mesures prises par l'autorité hiérarchique pour sanctionner un acte d'indiscipline commis aux armées (isolement en cellule, consignation dans les locaux militaires, affectation à une unité

disciplinaire...) ou au cours de l'exécution d'une condamnation à une peine d'emprisonnement (isolement disciplinaire) 2/.

D. Mesures à caractère médico-social

Outre que dans certains pays, des mesures d'internement administratif peuvent être prises, sous certaines conditions, à l'égard de toxicomanes, y compris les alcooliques dangereux, c'est essentiellement le statut des aliénés mentaux qui est concerné 3/.

E. Mesures liées à la lutte contre l'inadaptation sociale

Il s'agit de mesures soit préventives, concernant des mineurs en danger, soit prises en application de lois dites de "défense sociale" applicables aux vagabonds. Cette catégorie devrait retenir toute l'attention du rapporteur dans la mesure où la crise économique, et par conséquent le chômage, peut provoquer des processus de paupérisation tels que des chômeurs peuvent insensiblement passer à l'état de vagabonds 4/.

F. Protection des populations civiles en temps de guerre

Il s'agit des mesures coercitives que les Parties au conflit peuvent être amenées à prendre lorsque, selon l'article 42 de la quatrième Convention de Genève de 1949 "la sécurité de la puissance au pouvoir de laquelle ces personnes se trouvent le rend absolument nécessaire". Ces mesures, tant dans leur champ d'application que dans leur mise en oeuvre, sont étroitement réglementées par la Convention (section II, art. 42 ss, section IV).

III. ANALYSE COMPARATIVE DES CARACTERISTIQUES JURIDIQUES DES INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS

A. Fondement juridique

Il varie selon les systèmes juridiques; on peut distinguer :

- les dispositions de niveau constitutionnel qui, lorsqu'elles existent, sont le prolongement de celles concernant la promulgation de l'état d'exception;

2/ Selon la Commission européenne des droits de l'homme, cette mesure constitue une modification des conditions de détention et non une privation de liberté distincte.

3/ "Principes, directives et garanties pour la protection de personnes détenues pour maladie mentale ou souffrant de troubles mentaux", étude établie par Erica-Irene A. Daes, Rapporteur spécial (E/CN.4/Sub.2/1983/17/Rev.1).

4/ Cour européenne des droits de l'homme, arrêts des 18 juin 1971 (par. 68) et 6 novembre 1980 (par. 96 à 98).

- celles de niveau législatif sont les plus fréquentes, encore que dans de nombreux cas il s'agit de dispositions prises par délégation du pouvoir législatif (décrets-lois, ordonnances...);

- celles de niveau réglementaire (décret, voire arrêté), prises directement par le pouvoir exécutif, demeurent nombreuses;

- dans certains cas il s'agit de simples directives (exemple : directive du chef de l'Etat déléguant ses pouvoirs aux services de police), voire même de l'absence même de toute disposition juridique.

Le droit à la liberté et à la sûreté est un droit inaliénable, auquel l'individu lui-même ne peut renoncer, les hypothèses dans lesquelles une personne peut être privée de sa liberté doivent donc faire l'objet d'une interprétation d'autant plus restrictive qu'il s'agit d'une décision relevant du pouvoir exécutif.

Du point de vue de leur présentation, les développements qui vont suivre ont pour objectif la mise au point d'une méthode de travail en vue du rapport définitif et non l'établissement de faits concernant les droits de l'homme et leur éventuelle violation.

Par conséquent, nous avons limité notre réflexion à l'échantillon des textes relatifs aux seuls internements administratifs liés à la prévention ou à la répression des troubles graves à l'ordre public. La méthode d'analyse retenue après consultation de la législation des 82 pays de l'échantillon (autorités habilitées à ordonner la mesure d'internement, durée de la mesure, statut des locaux, droit de communiquer, existence de voies de recours, autorités habilitées à recevoir le recours, droit à réparation, modes de détournement des procédures) est transposable pour analyser les renseignements qui seront ultérieurement recueillis dans d'autres domaines (refuges, immigration, inadaptés, malades mentaux...) en vue de la rédaction du rapport final.

B. Autorités habilitées à ordonner la mesure d'internement

Il s'agit, en ce qui concerne le domaine de référence (prévention et répression des troubles à l'ordre public) d'autorités exerçant des responsabilités soit politiques soit administratives en rapport avec le maintien de l'ordre. Ont été recensées les autorités suivantes : le chef de l'Etat (président de la République, émir, roi), Premier ministre ou président du Conseil, Conseil des ministres, ministre (défense ou police), une commission consultative, un représentant du ministère public, un représentant hiérarchique de la police ou de l'armée.

C. Durée de la mesure d'internement

Ont été recensés les délais suivants :

- durée indéterminée (21 pays);

- durée fixe, variant de 15 jours à deux ans, mais indéfiniment renouvelable (neuf pays). Dans certains cas, le renouvellement tend à être systématique, ce qui aboutit à une durée quasi illimitée

(exemple : dans un pays, le délai initial de deux ans a été renouvelé de sept à dix fois, soit 14 à 20 ans d'internement);

- durée maximum prédéterminée (42 pays). De six heures à trois ans selon les pays;

- cas complexes : la durée maximum est fonction du niveau hiérarchique de l'autorité qui prend la décision.

D. Statut des locaux d'internement

Seules six législations nationales prévoient des locaux spécifiques pour les internés administratifs. Dans les autres cas, les solutions sont extrêmement diversifiées : locaux militaires, de police, centres ou camps spécialement aménagés, fermes ou entreprises d'Etat. Dans un cas, il est simplement précisé : "tout lieu jugé approprié".

E. Droit de communiquer

Pendant une période variable, pouvant être très longue, le maintien au secret est souvent la règle; les proches sont peu, mal ou pas informés de l'arrestation ou, lorsqu'ils le sont, le lieu de détention ne leur est pas communiqué. Le détenu n'a pas un droit acquis à communiquer, qu'il s'agisse de sa famille comme de son avocat. La correspondance est souvent interdite.

F. Existence de voies de recours

Différentes hypothèses sont à considérer.

Dans le cas idéal, la loi prévoit expressément la voie de recours. Lorsqu'il revêt une forme juridictionnelle, il s'agit généralement d'un habeas corpus ou recurso de amparo.

Les autres hypothèses rencontrées s'apparentent à un "autocontrôle" par l'autorité hiérarchique (recours internes, contrôles périodiques, visas de registres, communication des listes des internés...).

L'inexistence d'un recours, notamment à caractère juridictionnel, résulte soit d'une exclusion par une disposition législative expresse, soit d'une exclusion implicite (recours non prévu), soit encore d'une suspension suite à la promulgation de l'état d'exception.

G. Autorités habilitées à recevoir les recours

Il convient de distinguer selon que l'autorité compétente est ou non un représentant du pouvoir judiciaire.

- Institutions à caractère juridictionnel : dans dix pays, le recours est porté directement devant la Cour suprême. Dans les autres cas, il s'agit soit des juridictions de droit commun, soit, spécialement lorsque l'état d'exception est en vigueur, auprès de tribunaux spéciaux, le plus souvent militaires. Dans deux cas, il est donné compétence au Procureur général de la nation.

- Institutions à caractère non juridictionnel : il s'agit tantôt de personnalités (ombudsman), tantôt d'instances collégiales (commissions consultatives, commissions permanentes ou non, d'enquête ou de contrôle). Dans un pays, la réclamation doit être examinée en Conseil des ministres.

H. Droit à la réparation en cas d'internement illégal ou arbitraire

Très peu de pays ont prévu un système d'indemnisation. L'indemnité éventuellement prévue est soit versée amiablement par l'administration, soit après fixation par décision de justice. Dans certains systèmes, la réparation n'est pas due par l'Etat : le plaignant doit se retourner contre la ou les personnes qui sont à l'origine des allégations ayant entraîné l'internement; d'où l'impossibilité fréquente de rapporter la preuve.

I. Modes de détournement des procédures

Les renseignements recueillis en l'état de l'étude montrent que de trop nombreux procédés sont utilisés pour tourner les garanties :

- Délivrance de nouveaux ordres de détention administrative dès que le précédent arrive à expiration ou a été annulé en justice.

- Déclaration d'incompétence par les tribunaux civils au motif que la lutte contre la subversion relève du secret défense.

- Ratification d'instruments internationaux sans prendre les mesures législatives internes qu'exige l'instrument.

- Secret défense opposé au juge qui se rend en visite dans les lieux d'internement.

- Transfert constant des personnes internées d'une prison à l'autre afin de brouiller les pistes.

- Une inculpation tardive et sommaire est notifiée à l'intéressé, ainsi qu'à l'autorité judiciaire saisie peu avant qu'elle ne se prononce sur la demande d'habeas corpus.

- Selon certaines législations, le recours doit attaquer une décision administrative formelle; or les autorités s'abstiennent de formaliser l'arrestation ou l'internement, la décision informelle n'étant pas même rendue; le rejet pour irrecevabilité devient alors automatique.

IV. INVENTAIRE DES SOURCES D'INFORMATIONS DISPONIBLES

Il est proposé de se référer aux documents et rapports traditionnellement utilisés par les Rapporteurs spéciaux de la Sous-Commission. En voici un bref rappel, certains d'entre eux ayant été sommairement cités dans l'introduction :

A. Les dispositions pertinentes des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme

On trouvera en annexe I le tableau comparatif des instruments internationaux et régionaux, en annexe II les références aux articles concernés du Pacte relatif aux droits civils et politiques, et en annexe III la liste des autres instruments qui pourraient retenir l'attention pour la rédaction du rapport final.

B. Rapports et documents publiés par l'Organisation des Nations Unies

- Rapports à thèmes, tels que les rapports du Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme sur les disparitions forcées ou involontaires; les rapports du Rapporteur spécial sur les exécutions sommaires ou arbitraires et du Rapporteur spécial sur la torture ainsi que le rapport du Secrétaire général sur les restrictions au recours à la force par les responsables de l'application des lois et les personnels militaires (résolution 1983/24 de la Sous-Commission, en date du 5 septembre 1983).

- Les rapports d'établissement des faits sur la situation des droits de l'homme dans certains pays institués, par exemple, à l'initiative de la Commission des droits de l'homme.

- Le résumé analytique présenté annuellement par le Secrétaire général, sur la base des renseignements reçus à ce sujet d'organisations non gouvernementales (résolutions 7 (XXVII) du 20 août 1974 et 4 (XXVIII) du 10 septembre 1975 de la Sous-Commission).

- Les renseignements recueillis en application des articles 4 et 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et notamment les informations relatives aux conditions de la détention contenues dans les rapports périodiques soumis par les Etats parties au Comité en application de l'article 40 du Pacte, et par voie de conséquence les comptes rendus des séances de ces rapports au Comité ainsi que les observations générales du Comité relatives à l'article 9 du Pacte concernant la détention.

C. Renseignements émanant des institutions spécialisées

Des demandes de renseignements seraient également adressées aux institutions spécialisées concernées, en particulier l'Organisation internationale du Travail, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Organisation mondiale de la santé. Leurs publications pertinentes seraient examinées. En particulier, les faits établis et les conclusions formulées selon diverses procédures de supervision en vigueur à l'OIT, telles que l'étude de rapports périodiques par le Comité d'experts sur l'application des conventions et recommandations ou la procédure spéciale d'examen de plaintes en violation de la liberté d'association, ainsi que la procédure de représentation et de plainte prévues aux articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT, peuvent sans doute constituer des sources d'information importantes pour la mise au point du rapport final.

D. Renseignements émanant d'organisations intergouvernementales n'appartenant pas au système des Nations Unies

Des informations seraient sollicitées aussi auprès d'organisations intergouvernementales hors du système des Nations Unies, notamment auprès du Conseil de l'Europe, de l'OEA, de l'OUA et de la Ligue des Etats arabes, et l'on étudierait les publications pertinentes de ces organisations.

Il conviendrait d'examiner tout particulièrement les recommandations intergouvernementales relatives aux problèmes de la détention, adoptées conformément aux procédures de plaintes interétatiques et individuelles établies par la Convention européenne des droits de l'homme et la Commission interaméricaine des droits de l'homme. De même, certains arrêts de la Cour ou certaines conclusions de la Commission européenne des droits de l'homme, comme certains rapports de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, sont en effet importants en la matière, au plan des principes, spécialement en ce qui concerne la délimitation entre détention administrative légitime et détention administrative arbitraire.

E. Des renseignements complémentaires pourraient être demandés aux organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif, notamment en vue de compléter ou mettre à jour certaines des informations contenues dans les résumés analytiques précités. A cet égard, les renseignements non confidentiels qui pourraient être communiqués par le Comité international de la Croix-Rouge et, dans son champ de compétence, par l'Union interparlementaire, seraient particulièrement utiles.

F. Sur l'opportunité d'adresser un questionnaire aux gouvernements

Compte tenu de la richesse de l'information émanant des sources précitées, faut-il, une fois de plus, alourdir d'une note verbale, voire d'un questionnaire, la tâche des administrations gouvernementales ? Il est permis d'hésiter tant les Etats sont sollicités. Il est donc suggéré que la Sous-Commission, lorsqu'elle examinera la question à la session suivante, se prononce sur ce point après avoir été en mesure d'en apprécier concrètement l'utilité.

V. CONCLUSIONS - RECOMMANDATIONS

Par sa résolution 1985/16, la Commission des droits de l'homme avait assigné deux objectifs à la Sous-Commission.

A. Analyser les renseignements disponibles sur l'internement administratif

Tel a été l'objet des chapitres II à IV, étant observé que l'échantillon des 82 pays a été retenu en prenant en compte la diversité des systèmes juridiques afin de permettre une approche méthodologique comparative plus qu'une étude exhaustive des législations internes. Une suggestion : l'ampleur des détournements de procédure signalés au chapitre III - I est difficile à évaluer en l'état des informations disponibles. Il est donc proposé de compléter la note verbale adressée annuellement aux gouvernements en vertu de la résolution 7 (XXVII) du 20 août 1974 de la Sous-Commission, en les invitant à fournir des renseignements non seulement sur la législation mais également sur sa mise en oeuvre.

B. Faire des recommandations à la Commission sur le recours à la pratique de l'internement administratif

Nous suggérons :

1) Que ces recommandations en ce qui concerne leur champ d'application excluent tous les cas de détention dont la procédure est placée sous la responsabilité directe d'un juge ou tribunal, même en cas d'irrégularités constatées.

2) Que soit réputée administrative toute détention qui, en droit (et à fortiori en fait) n'est pas décidée sous la responsabilité d'un juge ou d'un tribunal, quitte à ne traiter que pour mémoire certaines catégories quantitativement peu importantes (exemple : internement des vagabonds).

3) Que la Sous-Commission porte sa réflexion sur les hypothèses de recommandations suivantes :

- Elaborer des principes directeurs. Sans doute les données sont-elles différentes, selon qu'il s'agit de détentions judiciaires ou administratives; en revanche, les garanties exigibles sont, dans les deux cas, très proches les unes des autres si ce n'est que dans un cas (détention judiciaire) le juge est directement garant de la décision qu'il prend ou dans laquelle il est directement impliqué, alors que dans le cas de détention administrative, le juge, lorsque son intervention est prévue, n'est garant que de la bonne exécution d'une décision prise par une autre autorité qui, de surcroît, est extrajudiciaire par nature, et qu'à la condition d'avoir été saisi par une tierce personne. Malgré cette différence, il existe un risque certain de double emploi avec des textes internationaux sur les garanties générales de la détention (exemple : Groupe de travail de la Sixième Commission de l'Assemblée générale sur le projet d'ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement).

  A tout le moins devrait-on s'en tenir, du moins dans un premier temps, à l'élaboration d'un "noyau dur" (minimum minimorum) des garanties qui, en toutes circonstances, ne sauraient faire l'objet de restrictions sauf à conférer à la détention administrative un caractère arbitraire. Ceci dans un souci d'efficacité et pour parvenir plus aisément à un consensus.

- Nomination d'un Rapporteur spécial sur les internements administratifs sans chef d'inculpation ou jugement. Au vu de ce qui précède et étant donné la nature complexe du problème dans divers systèmes juridiques et le volume d'information à analyser, il pourrait être souhaitable que la Sous-Commission fasse appel à un Rapporteur spécial afin de lui permettre de répondre de manière adéquate à la demande de la Commission, c'est-à-dire d'analyser les renseignements disponibles sur la pratique de l'internement administratif sans chef d'inculpation ou jugement et de faire des recommandations sur le recours à cette pratique.

Annexe I

NORMES INTERNATIONALES ET REGIONALES CONCERNEES PAR L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF SANS CHEF D'INCULPATION NI JUGEMENT

	Déclaration universelle des droits de l'homme	Pacte international sur les droits civils et politiques	Règles de traitement minima des détenus	Convention européenne des droits de l'homme	Charte africaine des droits de l'homme	Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme	Convention américaine relative aux droits de l'homme
Droit à la sûreté, à la sécurité	Art. 3	Art. 9.1		Art. 5.1	Art. 4, 6	Art. 1	Art. 5.1 Art. 7.1
Sans charge	Art. 9	Art. 9.1		Art. 5.1	Art. 6	Art. 25	Art. 7.2, 7.3
Libre circulation	Art. 13.1	Art. 12			Art. 12.1	Art. 8	
Présomption d'innocence	Art. 11	Art. 14.2	Art. 84.2	Art. 6.2	Art. 7.1.b	Art. 26	Art. 8.2
Droit à être informé		Art. 92 Art. 14.3.a	Art. 35, 36 92	Art. 5.2 Art. 6.3.a			Art. 7.4
Droit à être entendu par un tribunal	Art. 10	Art. 3.b, 9.3		Art. 5.3	Art. 7	Art. 25	Art. 7.5
Recours	Art. 8	Art. 3.a, 94	Art. 35, 36	Art. 5.4	Art. 7		Art. 7.6 Art. 25.1
Réparation		Art. 9.5		Art. 5.5			
Restrictions prévues par la loi		Art. 4, 12.3		Art. 15			Art. 27
Contacts avec l'extérieur			Art. 37, 92				

Annexe II

REFERENCE AUX ARTICLES CONCERNES DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Droit à la liberté et à la sécurité/Pas d'arrestation ou détention arbitraires (art. 9.1) :

"1. Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi."

Libre circulation (art. 12.1, 12.2 et 12.4) :

"1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays."

Présomption d'innocence (art. 14.2) :

"2. Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie."

Droit à être informé (art. 9.2) :

"2. Tout individu arrêté sera informé, au moment de son arrestation, des raisons de cette arrestation et recevra notification, dans le plus court délai, de toute accusation portée contre lui."

(Art. 14.3.a) :

"3. Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes :

a) A être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle;"

Droit à être entendu par un tribunal (art. 2.3.b) :

"3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à :

b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développera les possibilités de recours juridictionnel;"

(Art. 9.3) :

"3. Tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. La détention de personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle, mais la mise en liberté peut être subordonnée à des garanties assurant la comparution de l'intéressé à l'audience, à tous les autres actes de la procédure et, le cas échéant, pour l'exécution du jugement."

Droit de recours (art. 2.3.a) :

"a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles;"

(Art. 9.4) :

"4. Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale."

Droit à réparation (art. 9.5) :

"Tout individu victime d'arrestation ou de détention illégale a droit à réparation."

Restrictions si prévues par la loi (art. 4 : "dans la stricte mesure où la situation l'exige") :

"1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.

3. Les Etats parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres Etats parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations."

(Art. 12.3) :

"3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte."

Annexe III

INVENTAIRE DES AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX

- Conventions de Genève du 12 août 1949 relatives à la protection des victimes de la guerre ainsi que leurs Protocoles additionnels I et II de 1977

- Conventions de l'OIT No 29 de 1930 sur le travail forcé et No 105 de 1957 sur l'abolition du travail forcé

- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 10 décembre 1984 (résolution 39/46)

- Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967

- Convention de l'Organisation de l'unité africaine de 1969 régissant les aspects propres au problème des réfugiés en Afrique

- Convention européenne d'extradition de 1957

- Déclaration des droits du déficient mental proclamée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 20 décembre 1971 (résolution 2856 (XXVI))

- Déclaration des droits des personnes handicapées proclamée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 9 décembre 1975 (résolution 3447 (XXX))

- Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus approuvé par le Conseil économique et social les 31 juillet 1957 (résolution 663 C (XXIV) et 13 mai 1977 (résolution 2076 (LXII))

- Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169)

- Principes d'éthique médicale applicables au rôle du personnel de santé, en particulier des médecins, dans la protection des personnes et des détenus contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1982 (résolution 37/194)

Annexe IV

LISTE DES 82 PAYS DONT LA LEGISLATION A ETE CONSULTEE

- AFGHANISTAN
- AFRIQUE DU SUD
- ALBANIE
- ALGERIE
- ANGOLA
- ARABIE SAOUDITE
- ARGENTINE
- AUSTRALIE
- AUTRICHE
- BELGIQUE
- BIRMANIE
- BRESIL
- BULGARIE
- CANADA
- CHILI
- CHINE
- COLOMBIE
- CONGO
- EL SALVADOR
- EQUATEUR
- ESPAGNE
- ETATS-UNIS D'AMERIQUE
- FRANCE
- GAMBIE
- GRECE
- GUATEMALA
- INDE
- INDONESIE
- IRAQ
- IRLANDE
- ISRAEL
- ITALIE
- JAMAHIRIYA ARABE LIBYENNE
- JAPON
- JORDANIE
- KENYA
- KOWEIT
- LESOTHO
- MALAISIE
- MAROC
- MEXIQUE
- MOZAMBIQUE
- NAMIBIE
- NEPAL
- NICARAGUA
- NIGERIA
- NORVEGE
- OUGANDA
- PAKISTAN
- PARAGUAY
- PAYS-BAS
- PEROU
- PHILIPPINES
- POLOGNE
- PORTUGAL
- REPUBLIQUE ARABE SYRIENNE
- REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE ALLEMANDE
- REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE POPULAIRE LAO
- REPUBLIQUE ISLAMIQUE D'IRAN
- REPUBLIQUE SOCIALISTE DU VIET NAM
- REPUBLIQUE-UNIE DU CAMEROUN
- REPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE
- ROYAUME-UNI
- ROUMANIE
- RWANDA
- SINGAPOUR
- SOUDAN
- SRI LANKA
- SUEDE
- SUISSE
- SWAZILAND
- TCHECOSLOVAQUIE
- THAILANDE
- TUNISIE
- TURQUIE
- URSS
- URUGUAY
- VENEZUELA
- YOUGOSLAVIE
- ZAIRE
- ZAMBIE
- ZIMBABWE